

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1458

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 1 de septiembre de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Querube Graciela Boza Díaz, actuando en nombre y representación de **Baldomero Núñez Bedoya**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 27 de 13 de enero de 2021, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegatos de conclusión.

Expediente 374022021.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a **Baldomero Núñez Bedoya** en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es el Decreto de Personal 27 de 13 de enero de 2021, por medio del cual el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, dejó sin efecto el nombramiento de **Baldomero Núñez Bedoya**, en el cargo de "Asesor I" (Cfr. fojas 45-46 del expediente judicial).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, la abogada del accionante señaló, en lo medular, que el acto acusado vulneró el **artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999**; el **artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo**, aprobada por la Ley 25 de 10 de

julio de 2007; así como los **artículos sin identificación numérica ni literal contenidos en la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998**, los **artículos 1 y 156 (161) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994**, ordenado por el Decreto Ejecutivo de 28 de diciembre de 2018; y los **artículos 34, 36, 52 (numeral 4) y 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, en la medida que **Baldomero Núñez Bedoya** tiene una hija (Victoria Sofía Núñez Boza), que padece de una enfermedad crónica y depende económicamente de éste para sufragar sus citas y gastos médicos, situación que, según alega, es conocida por el **Ministerio de Economía y Finanzas**, por tanto, considera que la autoridad nominadora ha desconocido los compromisos internacionales que el Estado panameño ha adquirido en esta materia; así como los principios del debido proceso y de legalidad que rigen los actos administrativos, al prescindir de los trámites fundamentales establecidos en el procedimiento vigente, considerando que su mandante se encontraba amparado por la Ley de Carrera Administrativa y que la falta de confianza no constituye una causal de destitución conforme al Reglamento Interno (Cfr. fojas 7-13 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

Tal como advertimos en la **Vista Número 1880 de 29 de diciembre de 2021**, contentiva de nuestra contestación de demanda, si bien **Baldomero Núñez Bedoya** aportó en la vía gubernativa documentación que da cuenta que su hija (Victoria Sofía Núñez Boza), padece de una enfermedad; lo cierto es que el recurrente queda excluido de la protección laboral especial contemplada en el **artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999**, adicionado por el **artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016**, habida cuenta que el mismo fue vinculado a la Administración Pública como un servidor público de confianza al ser nombrado, mediante el **Decreto de Personal 446 de 11 de septiembre de 2015**, para desempeñar el cargo de "Asesor I", es decir, como personal de asesoría (Cfr. fojas 63-64 del expediente judicial).

Como señalamos en su momento, lo anterior cobra aún más relevancia, cuando observamos lo expuesto por la autoridad nominadora en la parte motiva de la Resolución MEF-RES-2021-239 de 22 de febrero de 2021, que confirma la decisión principal, a través de la cual se precisa: a) que **Baldomero Núñez Bedoya** mantenía el estatus de servidor público que no era de

carrera, en la modalidad de libre nombramiento y remoción; **b)** que en el expediente de personal no consta que el mismo haya adquirido la vacante por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos y competencia, por lo que, a falta de estabilidad laboral, queda bajo la potestad discrecional de la Administración, no siendo necesario iniciar un procedimiento administrativo sancionador para removerlo; y **c)** que al tenor de lo contenido en el **párrafo segundo del artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, reformada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016**, el recurrente queda exceptuado de la protección laboral, ya que ocupaba la plaza de “Asesor I”, la cual se encuentra directamente adscrita al Director de Administración de Bienes Aprehendidos, oficina que responde al Despacho Superior, y que debido a la naturaleza de las funciones que desempeñaba, su contratación se encuentra fundada en la confianza de sus superiores y ante la pérdida de la misma, se puede dejar sin efecto su designación (Cfr. fojas 48-49 del expediente judicial).

En función de lo planteado, **reiteramos** que **Baldomero Núñez Bedoya** mal puede pretender la nulidad de un acto administrativo que ha cumplido con todos los elementos necesarios para su adecuada emisión, sobre la base de un fuero que carece de sustento; en otras palabras, **el amparo que otorga el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, no es aplicable al caso que nos ocupa, pues el accionante ostentaba un cargo de confianza**; en consecuencia, queda excluido del beneficio contemplado en el cuerpo normativo en mención en la medida que **su nombramiento para ocupar el puesto de “Asesor I”, fue producto de la facultad potestativa de la autoridad nominadora para establecer la estructura administrativa y funcional necesaria para lograr los objetivos institucionales, al tenor de lo dispuesto en la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, que crea el Ministerio de Economía y Finanzas.**

En este punto, consideramos necesario **destacar** que, tal como ha señalado ese Tribunal en reiteradas ocasiones, la Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad es parte del grupo de cuerpos legales que establecen de forma precisa una política de Estado dirigida a garantizar la igualdad de oportunidades en los diferentes ámbitos de la vida del ser

humano; obligando no solo al Administración Pública, sino a la sociedad en general a ajustarse a los derechos, necesidades y aspiraciones de los individuos que ostentan esta condición, de allí que la misma establezca una serie de prerrogativas y requerimientos para que quienes se encuentren en dicha situación, puedan ser considerados como tal y así el Estado, a través de sus instituciones, pueda brindarles las correspondientes garantías que ello conlleva.

De las evidencias anteriores, nos **ratificamos** en lo expuesto en nuestra vista de contestación de demanda, en cuanto a que con base el principio de buena fe, el administrado que reúna los criterios que establece la **Ley 42 de 27 de agosto de 1999**, debe ser amparado y beneficiado frente a las medidas arbitrarias de las instituciones o del desconocimiento del régimen especial de estabilidad por discapacidad consagrado en nuestra legislación; no obstante, tales prerrogativas han de concederse sólo en aquéllos casos contemplados en la norma, lo que atiende al principio rector de estricta legalidad que caracteriza a la administración, por tal razón, estimamos que el demandante no puede reclamar la anulación de un acto, dándole a la ley un sentido y alcance distinto al establecido para su provecho, puesto que, de lo contrario, se estaría desnaturalizando el propósito que prevé la disposición jurídica en comento.

Bajo la premisa anterior, esta Procuraduría **reafirma** que **Baldomero Núñez Bedoya** al tratarse de un funcionario nombrado de forma discrecional, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado; por consiguiente, **reiteramos que los cargos de infracción esbozados por el accionante respecto al artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, adicionado por la Ley 15 de 31 de marzo de 2016; así como el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobada por la Ley 25 de 10 de julio de 2007, deben ser desestimados por el Tribunal, ya que el accionante era un servidor público de libre nombramiento y remoción, esto es, trabajaba como personal de asesoría y no formaba parte de ninguna carrera, y además, por la naturaleza de las funciones que desempeñaba, su designación estaba fundada en la confianza de sus superiores, por tanto, la pérdida de ésta cualidad acarrearía la remoción del cargo que ocupaba en la institución.**

En este orden de ideas, **resaltamos** lo dispuesto en el **artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo**, sobre el cual se fundamentó la institución para proferir el acto objeto de reparo, que consagra la facultad del Presidente de la República, junto con el ministro de la cartera respectiva, para dirigir las acciones administrativas y remover, en cualquier momento, al personal de su elección, salvo que la Constitución Política o las leyes dispongan lo contrario.

En ese contexto, debemos **resaltar** lo anotado por el **Ministerio de Economía y Finanzas** en su informe explicativo de conducta, respecto a que **la decisión proferida por ésta no se fundamentó en la comisión de una falta administrativa o disciplinaria por parte del recurrente con fundamento en lo dispuesto en el Reglamento Interno de la institución**, aprobado por la Resolución DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000; **sino en la potestad discrecional de la autoridad nominadora para desvincular a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, que no hayan sido nombrados mediante concurso de mérito, como es el caso de Baldomero Núñez Bedoya, quien no acreditó que estuviera amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral; por lo que no se encuentra configurada la infracción a los artículos 1 y 156 (161) del Texto Único de la Ley 9 de 1994.**

En relación con los cargos alegados por el recurrente sobre la motivación del acto impugnado y que éste adolece de vicios de nulidad absoluta al dictarse al margen del procedimiento disciplinario establecido en el Reglamento Interno de Personal del **Ministerio de Economía y Finanzas**, debemos **reiterar** que, tanto en el acto original como el confirmatorio, señalan las razones de hecho y de derecho que motivaron la decisión de separar a **Baldomero Núñez Bedoya** del cargo que ocupaba, la cual se sustentó en la facultad discrecional de la autoridad nominadora para desvincular a aquellos servidores públicos de libre nombramiento y remoción que han ingresado a alguna dependencia del gobierno, sin concurso de méritos o carrera administrativa, y que en consecuencia, no se encuentran bajo el amparo del derecho a la estabilidad reconocida por ley, tal como lo instituye el Código Administrativo y el Texto Único de la Ley 9 de 1994; de manera que **no se configuran los alegados cargos de ilegalidad que arguye el recurrente respecto a**

la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998; así como a los artículos 34, 36, 52 (numeral 4) y 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 45-46 y 47-49 del expediente judicial).

Por último, respecto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho **ratifica** que el mismo no resulta viable, ya que ese derecho no se encuentra instituido expresamente en una ley; y en cuanto al reconocimiento de los salarios dejados de percibir, resulta importante **resaltar** que el Artículo Segundo del Decreto de Personal 27 de 13 de enero de 2021, acusado de ilegal, le reconoce a que **Baldomero Núñez Bedoya** la liquidación de las prestaciones económicas que por Ley le corresponden, con lo cual se evidencia que el **Ministerio de Economía y Finanzas** no le ha cercenado al demandante las contraprestaciones a las que tiene derecho (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

III. Actividad probatoria.

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa y nula efectividad de los medios ensayados por **Baldomero Núñez Bedoya** para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 484 de dieciocho (18) de julio de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como medios probatorios propuestos por el actor, las copias autenticadas del acto impugnado, así como su acto confirmatorio. Asimismo, resulta necesario destacar que el Tribunal admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el Decreto de Personal 27 de 13 de enero de 2021, objeto de controversia, emitido por el **Ministerio de Economía y Finanzas** (Cfr. foja 89-90 del expediente judicial).

Es importante tener presente que, por medio del Oficio 1728 de 28 de julio de 2022, esa Magistratura le solicitó al **Ministerio de Economía y Finanzas**, que remitiera el expediente administrativo que guarda relación con el caso bajo análisis; mismo que fue remitido por la entidad demandada a la Secretaría de la Sala Tercera, mediante la Nota MEF-2022-48373 de 23 de agosto de 2022 (Cfr. fojas 92 y 93 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de **Baldomero Núñez Bedoya**, como puede observarse, éste se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, que, a juicio de este Despacho, **carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que ninguno ha logrado acreditar que el Decreto de Personal 27 de 13 de enero de 2021, objeto de reparo, es nulo, por ilegal; por el contrario, resulta claro que la medida adoptada mediante el acto acusado, se trató de una decisión discrecional del Presidente de la República, con el Ministro de Economía y Finanzas, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo, por lo tanto, contrario a lo expuesto por el actor, no era necesario instaurar un proceso disciplinario en su contra.**

De acuerdo a lo enunciado, resulta evidente que la destitución de **Baldomero Núñez Bedoya** deviene de la atribución legal de la entidad para dirigir las acciones administrativas para dejar sin efecto la designación de aquellos funcionarios de libre nombramiento y remoción cuyo nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores, que es el caso que nos ocupa; en consecuencia, para la expedición del acto objeto de reparo, no se requería la realización de una investigación o procedimiento disciplinario previo, con la finalidad de verificar si efectivamente el demandante había incurrido en una falta administrativa que justificara la decisión de la autoridad de destituirlo del cargo, (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente judicial).

De las evidencias que reposan en el expediente de marras, se desprende con meridiana claridad que para desvincular del cargo a **Baldomero Núñez Bedoya** bastaba con notificarlo del decreto de personal recurrido y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, como efectivamente sucedió, ya que, **reiteramos, en este caso la remoción del ahora demandante encuentra sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo y que ostentan un cargo de confianza, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a los principios del debido proceso y de legalidad que rigen los actos**

administrativos, ni al régimen especial de estabilidad por discapacidad consagrado en nuestra legislación.

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir, sin lugar a dudas, que en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria del accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por éste en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los argumentos de hechos y de Derecho alegados en el libelo.**

A título ilustrativo, la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno a este tema lo que a continuación transcribimos:

“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...

Al efecto, la Sala debe manifestar que **en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente** (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.**’ (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto

administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional.
5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

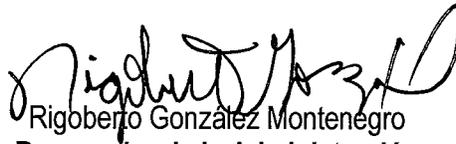
Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.

..." (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta el recurrente.**

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente como para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, **esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 27 de 13 de enero de 2021, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás peticiones del activador judicial.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Maria Lilia Urriola de Ardiña
Secretaria General